



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.380/2015
Autos n.: 951.973
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Guimarães

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Conselheiro(a) Relator(a),

1. Trata-se de Denúncia formulada por Link Card Administração de Benefícios Ltda., na qual se questiona a legalidade do Processo n. 62/2015, Pregão Presencial n. 175/2015, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Guimarães, cujo objeto é a o registro de preços para a prestação de serviços de gerenciamento do abastecimento de veículos através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais ou locados pelos órgãos/entidades do município.
2. Aduziu a denunciante que seriam irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital por exigirem “*comprovação de uma vasta rede credenciada incompatível com as reais necessidades*” da Prefeitura, restringindo indevidamente a competitividade no certame. (fls. 01/11)
3. A inicial foi instruída com os documentos de fls. 12/46.
4. Posteriormente à manifestação da Coordenadoria de Protocolo e Triagem (fls. 47/48), foi recebida a Denúncia (fls. 49).
5. O Conselheiro Relator, então, determinou a intimação dos responsáveis para encaminharem a esta Corte de Contas toda documentação relativa ao certame, inclusive o contrato eventualmente celebrado, sob pena de multa. (fls. 52/53)
6. Intimados, os responsáveis prestaram as informações de fls. 63 e enviaram a documentação de fls. 64/197.
7. Depois de juntada nova manifestação da denunciante (fls. 201/246), a Unidade Técnica realizou o exame de fls. 248/251, assim concluído:

Ante o exposto, após análise das supostas irregularidades apontadas na Denúncia, em análise inicial, nos termos da fundamentação acima, esta



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Unidade Técnica entende pela sua improcedência em face ao Edital Retificado, no que tange ao apontamento de ser excessivo o número de postos de combustíveis e nº oficinas (itens 9.4.2 e 9.4.3 do Edital Retificado).

Considerando regular o Edital Retificado no que se refere à apresentação de Declaração de credenciamento de 300 (trezentos) postos de combustíveis, conforme distribuição geográfica prevista no item 9.4.2; e, também, na exigência de Declaração de credenciamento das oficinas e autopeças indicadas pela Contratante, como disposto no item 9.4.3, entende-se que pode ser dado prosseguimento ao processo licitatório.

8. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para a manifestação preliminar de que trata o art. 61, § 3º, do Regimento Interno (Resolução nº 12/2008)¹.

9. É o relatório, no essencial.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

10. Verifica-se que a data designada para abertura da sessão pública do pregão foi 23/06/2015 (fls. 191). Assim, é possível que o certame ora examinado já tenha sido concluído e o contrato dele decorrente eventualmente assinado.

11. Tal constatação, no entanto, não impede que esta Corte de Contas, no exercício da competência fixada no art. 76, notadamente os incisos III, XIII e XIV, da Constituição do Estado de Minas Gerais², examine a legalidade dos procedimentos licitatórios e dos contratos celebrados pelos jurisdicionados, aplicando, caso constatada alguma ilegalidade, as sanções previstas na Lei Complementar Estadual n. 102/08, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

¹ Art. 61, § 3º: Nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.

² Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

III – fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a entidade da administração indireta;

[...]

XIII – aplicar ao responsável, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a sanção prevista em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

XIV – examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

12. Frise-se que a aplicação de multas por esta Corte independe da constatação de dano ao erário. Ainda que este não tenha se configurado, ofensas aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como ao disposto na legislação que rege as licitações e contratações públicas, notadamente as Leis Federais n. 8.666/93 e 10.520/02, reclamam a aplicação de multa.

13. Devido à própria natureza dos recursos públicos, nas despesas realizadas pela Administração Pública ganha especial relevo o princípio da legalidade e o da juridicidade, segundo o qual é dever do administrador público atuar nos limites que a lei e o Direito lhe traçaram.

14. As sanções pecuniárias previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas e em seu Regimento Interno possibilitam sejam os responsáveis apenados em razão da prática de ato “com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”.

15. Ainda que findo o procedimento licitatório examinado, a conduta dos responsáveis pela elaboração do edital e condução do certame com exigências que venham a ser consideradas ilegais, principalmente aquelas restritivas da competitividade, não podem ser ignoradas pelo órgão de controle externo.

16. E não se pode olvidar que, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei Federal n. 8.666/93, a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato.

17. Ressalte-se, por fim, que no âmbito do direito administrativo a multa não possui função meramente retributiva, mas também educativa e preventiva, no sentido de, por meio do exemplo, impedir que tanto o próprio multado quanto outros agentes públicos atuem por condutas consideradas ilegais.

DA IRREGULARIDADE APONTADA PELA DENUNCIANTE
--

18. Aduziu a denunciante que seriam irregulares os itens 9.4.2 e 9.4.3 do edital por exigirem comprovação de uma vasta rede credenciada incompatível com as reais necessidades da Prefeitura, restringindo indevidamente a competitividade no certame.

19. A Unidade Técnica concluiu pela improcedência da denúncia, após a retificação do edital, por considerar razoável o número de postos de combustíveis estabelecido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

20. O Ministério Público de Contas, em que pese reconhecer a expressiva redução do número de postos de combustíveis e oficinas credenciados, entende que não foi afastada a irregularidade apontada, pois não foi apresentada justificativa técnica para a exigência da vasta rede credenciada, notadamente quanto ao número de postos de combustíveis estabelecido em capitais como Brasília e São Paulo.

21. É cediço que a realização de uma licitação, que implica na observância de uma série ordenada de diversos atos administrativos, demanda da Administração tempo e, principalmente, planejamento.

22. A falta de planejamento na licitação constitui uma das principais causas de problemas nas contratações públicas. Uma licitação inadequadamente planejada não assegura a eficiente satisfação dos interesses públicos e a correta aplicação dos recursos públicos.

23. A falta de planejamento também não favorece a ampliação da competitividade no certame, impedindo que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa, além de trazer inúmeros inconvenientes durante a execução do contrato dela decorrente.

24. E a primeira etapa do planejamento a ser observada pela Administração é a **identificação da necessidade** a ser satisfeita.

25. No caso concreto ora examinado, verifica-se que a real necessidade da Administração carece de planejamento. Prova disso é que o número de estabelecimentos cadastrados exigido inicialmente no edital foi reduzido significativamente após a retificação do mesmo.

26. Ocorre que, mesmo após a referida redução, continua carente de justificativa técnica o quantitativo de estabelecimentos exigidos e a distribuição geográfica destes. Não há nos autos do processo licitatório, por exemplo, sequer a informação sobre a quantidade de viagens oficiais realizadas por veículos da frota municipal a destinos como Brasília ou São Paulo.

27. Dessa forma, impossível dizer, no entendimento do Ministério Público de Contas, que o número de estabelecimentos credenciados exigido e a sua distribuição geográfica é razoável.

28. Assim, devem os responsáveis ser citados para apresentar **justificativas técnicas** para exigência em comento, amparada em dados concretos sobre os deslocamentos dos veículos oficiais da frota municipal para outros municípios, sob pena de serem os itens editalícios 9.4.2 e 9.4.3 considerados restritivos da competitividade no certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DOS ADITAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

29. Compulsando os autos, verifica-se que o certame ora examinado padece de irregularidades não apontadas pela denunciante ou pela Unidade Técnica.

30. Assim, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo já referido art. 61, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, promove o Ministério Público de Contas os seguintes aditamentos ao processo em exame:

I) DA BURLA AO DEVER DE LICITAR E DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA ECONOMICIDADE E DA MORALIDADE

31. Segundo o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de contratação por inexigibilidade ou dispensa disciplinadas na Lei Federal n. 8.666/93.

32. No certame ora examinado, o item 1 do edital assim descreve o objeto licitado:

Registro de Preços para a prestação de serviços de apoio operacional à administração e gerenciamento do abastecimento através de postos credenciados e da manutenção da frota através do fornecimento de cartões magnéticos para serem utilizados em veículos oficiais ou locados pelos órgãos/entidades do Município, envolvendo a implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, através de postos de combustíveis, de oficinas, autopeças e concessionárias credenciadas, para os veículos automotores da contratante, compreendendo sistema de gerenciamento integrado, oferecendo relatórios em formato Excel em tempo real de controle da vida mecânica e das despesas com manutenção da frota da secretaria municipal de administração, contemplando a realização de cotação eletrônica via Web de preços na rede credenciada da contratada com, no mínimo, 3 (três) propostas sobre serviços a serem realizados e peças a serem adquiridas, podendo cotar separadamente peças e serviços ao mesmo tempo para oficinas distintas, com a integração de fotos nos orçamentos para futuras pesquisas. (fls. 21)

33. Em que pese a menção a serviços de apoio operacional à administração e gerenciamento com fornecimento de cartões magnéticos, verifica-se que a demanda a ser suprida pela Administração é o abastecimento de combustíveis e a manutenção de sua frota de veículos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

34. Ou seja, o cerne do objeto é a aquisição de combustíveis e a contratação de serviços de manutenção de veículos.

35. Ocorre que, mesmo após concluído o certame ora examinado, tais contratações públicas não serão precedidas de licitação. Isso porque no pregão ora examinado não há disputa entre os licitantes em torno dos preços dos combustíveis ou das peças e da mão de obra empregadas na manutenção da frota.

36. Ao final do certame a Administração não saberá qual o valor desembolsará por cada litro de combustível adquirido ou por cada peça e hora da mão de obra empregada na manutenção de seus veículos. Só disporá a Administração do percentual da taxa de administração que incidirá sobre as referidas contratações.

37. Frise-se que no modelo de certame ora adotado pela Administração, esta celebrará contrato exclusivamente com a empresa responsável pelo gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota. Não haverá vínculo algum entre a Administração e os postos de combustíveis e oficinas credenciados.

38. Aqueles que realmente fornecerão os combustíveis ou executarão os serviços de manutenção dos veículos não participarão do certame e serão livremente escolhidos pela Administração entre os credenciados pela empresa contratada.

39. E, como é a contratada que detém o poder de incluir ou excluir postos e oficinas em sua rede credenciada, será ela, na realidade, quem delimitará a relação de fornecedores e prestadores de serviços à Administração.

40. Além da burla ao dever de licitar, o acima exposto demonstra que no certame ora examinado são violados os princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade, cuja observância nas licitações é imposta não só pela Constituição da República, mas também pelo art. 3º da Lei Federal n. 8.666/93, que prescreve o seguinte:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

41. O desrespeito ao princípio da isonomia decorre da possibilidade da Administração direcionar a contratação a quem bem entender, pois ela pode



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

escolher qualquer dos postos ou oficinas mecânicas credenciados para a aquisição dos combustíveis e realização da manutenção dos veículos.

42. Além disso, é subtraída dos postos de combustíveis e das oficinas mecânicas a possibilidade de contratar com a Administração, mediante prévia licitação. Caso queiram fornecer produtos ou serviços para a Administração, os postos de combustíveis e oficinas mecânicas serão compelidos a celebrar contrato com a empresa responsável pelo gerenciamento da frota, submetendo-se a quaisquer condições impostas por esta, inclusive a cobrança de elevados percentuais sobre o fornecimento de combustível e os serviços de manutenção efetivamente prestados.

43. O princípio da economicidade, por sua vez, é violado na medida em que o certame ora examinado propiciará à Administração apenas o pagamento da menor taxa de administração sobre o valor do combustível adquirido e dos serviços de manutenção prestados.

44. Ocorre que a base de cálculo sobre a qual incidirá a taxa de administração será o preço do litro do combustível, bem como o valor da peça e da hora trabalhada no caso da manutenção dos veículos. E tais valores serão determinados pelos estabelecimentos credenciados pela empresa contratada.

45. A já referida ausência de disputa no certame em torno dos preços do litro dos combustíveis ou das peças e da mão de obra empregada na manutenção dos veículos deixa em aberto o valor a ser pago pela Administração durante a execução do contrato.

46. Assim, uma taxa de administração ínfima ou até mesmo negativa não assegura à Administração a obtenção da proposta mais vantajosa. Ao contrário, pode acarretar sobrepreço nas aquisições e serviços, uma vez que a empresa contratada para a gestão da frota será remunerada pela comissão cobrada dos postos e oficinas credenciados, os quais embutirão tal custo no preço cobrado da Administração.

47. Não bastasse a violação aos princípios da isonomia e da economicidade, o certame ora examinado ainda expõe a enorme risco à observância do princípio da moralidade. Isso porque, como já dito antes, o modelo de contratação adotado possibilita à Administração a escolha dos postos de combustíveis e oficinas que bem entender entre aqueles credenciados pela contratada.

48. Diante do acima exposto, o Ministério Público de Contas entende que é irregular a licitação ora examinada, uma vez que a contratação de empresa para gerenciamento de frota não pode substituir a licitação a ser realizada diretamente entre os fornecedores de combustíveis e serviços de manutenção



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

de veículos, sob pena de ofensa aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade.

II) DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

49. Como já exposto no item anterior, entende o Ministério Público de Contas ser irregular o **modelo de aquisição** de combustíveis e serviços de manutenção de veículos ora adotado pela Administração.

50. Mas, pelo princípio da eventualidade, caso entenda-se pela regularidade deste modelo de licitação, deve a Administração evidenciar os benefícios concretos dele advindos na justificativa para a contratação.

51. Contudo, não consta dos autos a justificativa para a contratação, em flagrante afronta ao disposto no art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal n. 10.520/02, que assim dispõe:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - **a autoridade competente justificará a necessidade de contratação** e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]

III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifou-se)

52. No caso ora examinado, a justificativa para a contratação mostra-se indispensável não apenas em cumprimento à legislação de regência, mas também como forma de amparar a opção da Administração pela contratação de empresa para gerenciamento de frota em substituição à licitação para aquisição de combustíveis e serviços de manutenção diretamente dos postos de combustíveis e oficinas mecânicas.

53. Sem desconhecer a necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos relativos às contratações públicas frente à realidade de mercado e às novas logísticas apresentadas pelo setor privado, faz-se imprescindível a Administração demonstrar que as características de sua demanda a ser suprida impeçam que a aquisição de combustíveis e serviços de manutenção seja licitada diretamente entre os fornecedores destes produtos/serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

54. Ressalte-se que na justificativa para a contratação devem ser considerados fatores como o número de veículos que compõem a frota municipal, a finalidade de cada um destes, a distância média mensal percorrida pelos mesmos e o número médio de deslocamentos para outros municípios, entre outros fatores relevantes.

55. Ocorre que não há nos autos do processo licitatório justificativa para a contratação e nem sequer informações sobre as características da frota municipal.

56. Diante do exposto, devem os responsáveis ser citados também para defender-se quanto à ausência de justificativa para a contratação.

III) DA DEFICIENTE PESQUISA DE PREÇOS

57. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.

58. Falhas na pesquisa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação, por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas.

59. Trata-se, portanto, de ponto essencial na realização do procedimento licitatório, devendo o ente responsável cercar-se das cautelas necessárias para que sua elaboração seja a mais detalhada, completa e próxima possível da realidade do mercado.

60. Ressalte-se que se tornou praxe entre os membros de comissões de licitação e pregoeiros dos mais diversos entes da Administração realizar a cotação de preços em três estabelecimentos distintos como forma de atender à exigência legal de realização de pesquisa de mercado.

61. No entanto, a simples juntada de três orçamentos – ou apenas dois, como no caso concreto ora examinado (fls. 66/69) – nem sempre será capaz de demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado.

62. Devem os responsáveis, além da consulta direta a quantidade significativa de fornecedores, efetuar uma ampla e representativa pesquisa de mercado valendo-se das demais fontes de informação à disposição para consulta, tais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

como: (i) Portal de Compras Governamentais; (II) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (III) contratações similares de outros entes públicos, etc.

63. Nesse sentido, confira-se o Informativo sobre Licitações e Contratos n. 220 do Tribunal de Contas da União³ acerca do Acórdão 2816/2014- Plenário:

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

(...) Contudo, considerando a significativa redução observada nos valores contratados em relação aos valores estimados, “o que, por um lado, denotaria grande economia de recursos para a Administração Pública, mas, por outro, poderia indicar uma estimativa irreal ou mesmo uma contratação por quantia inexequível”, determinou o relator a realização de diligência junto aos órgãos envolvidos a fim de obter justificativas para as estimativas realizadas. Ao analisar as informações apresentadas, observou o relator que a diferença acentuada entre o valor estimado e o contratado é uma questão recorrente na Administração Pública. Destacou a inadequação e a inconsistência das pesquisas de preços examinadas, que “*não refletem a realidade praticada no mercado, sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações*”. Constatou ainda que, em muitos casos, a diferença entre a menor e a maior cotação se mostrou desarrazoada, e que, nas pesquisas realizadas pela Administração Pública, as empresas “*tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária*”. Por fim, considerando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de pesquisa de preços das contratações públicas, propôs o relator recomendar aos agentes públicos a observância do disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, que “*dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços*”, em conjunto com “*ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços*” O Tribunal, nos termos propostos pelo relator, julgou a Representação improcedente e expediu recomendação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e ao Tribunal de Contas da União para que:

a) “**orientem os órgãos, entidades e secretarias administrativas que lhe estão vinculados ou subordinados sobre as cautelas a serem adotadas no planejamento de contratações (...), de modo a não restringir a pesquisa de preços às cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando também outros parâmetros, conforme previsto no art. 2º da IN SLTI/MP 5/2014, c/c o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993**”; e b) “**promovam ações de treinamento e capacitação em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros**

³ Ainda quanto à ampla pesquisa de preços: [AC-1382-25/09-P](#) – Sessão de 24/06/09 - Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER - Fiscalização - Auditoria de Conformidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos, como forma de aperfeiçoar as diretrizes estabelecidas na IN 5/2014 da SLTI/MP e no 'Caderno de Logística - Pesquisa de Preços', publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Portal 'Comprasgovernamentais.gov.br'". Acórdão 2816/2014-Plenário, TC 000.258/2014-8, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22/10/2014.

64. Diante do exposto, configura-se irregular a ausência de ampla pesquisa de preços na fase interna do certame.

IV) DA AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES NOS AUTOS DO PROCESSO LICITATÓRIO SOBRE O QUANTITATIVO E A DEMANDA ESTIMADOS

65. Compulsando a cópia do processo licitatório encaminhado a esta Corte de Contas, verifica-se que a requisição de contratação de fls. 65 indica os valores de R\$ 1.195.480,00 e R\$ 760.760,00 para o gerenciamento do abastecimento e da manutenção da frota veicular, respectivamente, perfazendo o total de **R\$ 1.956.240,00.**

66. O valor deve ser contextualizado: Guimarães é uma cidade pequena do Triângulo Mineiro, com 7.290 habitantes, de acordo com *Censo IBGE/2010*, e possui um orçamento estimado para o ano de 2015 no montante de R\$30.591.300,00, de acordo com os dados do SICOM (doc. anexo). Ou seja, o valor da licitação representa quase 6,5 % do orçamento anual do município.

67. Ocorre que não consta da fase interna do certame nenhum dado ou informação sobre a **demanda concreta** do município pelos serviços licitados. **Não há nos autos sequer a indicação das características da frota municipal, tais como a quantidade de veículos, os modelos / marcas, o ano de fabricação, etc.**

68. Dessa forma, os licitantes não têm como avaliar a precisão da demanda e do quantitativo estimado declarado na licitação, informação imprescindível para a formulação das propostas, uma vez que a remuneração do contratado será por meio da taxa de administração incidente sobre o abastecimento e a manutenção da frota.

69. Além disso, constata-se divergência entre o valor total estimado apresentado na requisição de fls. 65 e nos documentos de fls. 75/76, que perfaz R\$ 1.956.240,00; e o valor estimado informado no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e no anexo II (fls. 178), a saber: R\$ 1.872.000,00.

70. Diante do exposto, mostra-se irregular a ausência de informações detalhadas sobre o quantitativo estimado e a demanda, além de não haver nos autos justificativa para a divergência de valores acima apontada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

V) DA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO

71. O item 5 do edital e seus subitens (fls. 24) prescrevem que o critério de julgamento adotado no certame é a “menor taxa administrativa”.

72. E o item 6.2.4 do edital (fls. 26/27) prevê que a taxa de administração será aplicada sobre o montante global do contrato, que engloba o gerenciamento de abastecimento de frota e o serviço de gestão de frota com manutenção de veículos, ambos por meio de cartão magnético.

73. Verifica-se, portanto, que não houve parcelamento do objeto, sendo licitados conjuntamente o gerenciamento da aquisição de combustíveis e da manutenção dos veículos.

74. O não parcelamento do objeto licitado representa ofensa ao art. 23, §1º c/c o art. 3º, §1º, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, uma vez que a reunião em lote único de serviços com características distintas, tais como o gerenciamento de abastecimento e o gerenciamento da manutenção da frota de veículos, restringe a competitividade no certame e frustra a obtenção da melhor proposta para a Administração.

75. O mencionado art. 23, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que a Administração, ao promover licitações para a contratação de obras ou serviços, deve parcelar o objeto em quantas parcelas forem viáveis sob o aspecto técnico e econômico.

76. Interpretando o dispositivo citado, o Tribunal de Contas da União salienta:

Na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda da economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar perda da economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública (Decisão nº 348/1999, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

77. No mesmo sentido é a Súmula n. 114 desta Corte de Contas:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.⁴

78. Verifica-se, a partir disso, que o parcelamento constitui a regra, e a licitação conjunta de diversos bens e serviços distintos a exceção.

79. Assim, tratando-se de bens e serviços que podem ser adquiridos separadamente, o critério de julgamento menor preço ou menor taxa administrativa por item deve ser observado.

80. Do exposto, mostra-se irregular o não parcelamento do objeto do certame ora examinado sem robusta justificativa técnica e econômica nos autos do processo licitatório, em afronta ao art. 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/93.

VI) DA VEDAÇÃO DA APRESENTAÇÃO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO MENOR OU IGUAL A ZERO

81. Os itens 6.2.6 e 7.5 do edital (fls. 170) assim dispõem:

6.2.6 Não será aceito taxa de administração para gestão de abastecimento e manutenção valor menor ou igual a zero, sendo permitido no máximo 4,5% (quatro virgula cinco) de taxa administrativa.

7.5 Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos, sejam omissas ou com irregularidades ou defeitos capazes de dificultar o julgamento e que apresente taxa de administração com valor irrisório ou menor que zero.

82. Ou seja, é vedada a apresentação de proposta com taxa de administração igual ou menor que zero. Ocorre que tal vedação também não se encontra acompanhada da imprescindível justificativa técnica.

83. E o art. 3º da Lei Federal n. 10.520/02, acima já transcrito, impõe que na fase preparatória do pregão a Administração defina os critérios de aceitação das propostas e justifique-os com base em elementos técnicos.

84. Não se pode afirmar *a priori* que proposta com taxa de administração menor ou igual a zero seria inexecutável.

85. É cediço que em contratações como a ora examinada, a remuneração da empresa que gerencia o abastecimento e a manutenção dos veículos advém de diversas fontes, notadamente da cobrança de taxas dos postos de combustíveis e oficinas credenciados. Em razão disso, não é incomum

⁴ Publicada no “Minas Gerais” em 12/05/2010, p. 53.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

encontrarmos certames nos quais as licitantes oferecem taxas de administração zero e até negativas.

86. Assim, mostra-se irregular a vedação, sem justificativa técnica, de propostas com taxa de administração menor ou igual a zero.

87. Cumpre destacar, ainda, que no site mantido pela Prefeitura de Guimarães na internet (www.guimarania.mg.gov.br) consta a informação de que os itens licitados foram homologados e o fornecedor é a empresa Trivale Administração Ltda., com valores cotados de R\$ 1.144.000,00 e R\$ 728.000,00, que somados perfazem o montante de R\$ 1.872.000,00.

88. Tais valores são idênticos aos descritos no item 6.2.4 do edital (fls. 169/170) e no seu anexo II (fls. 178). Ou seja, as informações demonstram que a taxa de administração apresentada pela licitante vencedora do certame foi igual a zero.

89. Dessa forma, devem os responsáveis ser intimados também para apresentar cópia integral do processo licitatório a partir da abertura da sessão pública do pregão e, conseqüentemente, informarem quantos licitantes apresentaram propostas e qual foi aquela declarada vencedora.

VII) DA EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITO

90. Verifica-se que o edital, no item 8.3 (fls. 171) exige comprovação de **regularidade** perante o INSS e o FGTS, exigindo, porém, a apresentação de **Certidão Negativa de Débitos** perante a Justiça do Trabalho e as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal.

91. A Lei Federal n. 8.666/93 determina, em sua redação vigente:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – **regularidade fiscal e trabalhista;**

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - **prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**

IV - **prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.**

V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. [sem grifos no original]

92. Não inutilmente o legislador preocupou-se em utilizar por reiteradas vezes a expressão “prova de regularidade” ao invés de especificar qual o tipo de certidão deve ser apresentada. A fase de habilitação nos certames também é regida pela objetividade, não podendo ser atribuída à comissão de licitação discricionariedade para avaliar se este ou aquele documento satisfaz ou não o requisito da regularidade fiscal.

93. Assim, deve ser prevista no edital a possibilidade de a regularidade das licitantes com as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal ser demonstrada também através de certidão positiva com efeito de negativa e não apenas com a própria certidão negativa.

94. No que diz respeito à Justiça do Trabalho o entendimento não é diferente. Não obstante o inciso V do art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93 fazer alusão à certidão negativa, deve-se considerar a prova de “regularidade trabalhista”, o que comporta a exigência de certidão positiva com efeito de negativa, sendo esta tida como prova equivalente a comprovar a regularidade da situação para com a Justiça do Trabalho, que abrange a existência de débito consentido e sob controle do credor, e não somente a “quitação”, que é a ausência de débito.

95. Ressalte-se o disposto art. 642-A, §2º, da Consolidação das Leis do Trabalho:

“§ 2º Verificada a existência de débitos garantidos por penhora suficiente ou com exigibilidade suspensa, será **expedida Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas em nome do interessado com os mesmos efeitos da CNDT.**” (g.n.)

96. Deste modo, restringir a habilitação somente àqueles interessados que possuam certidão negativa de débito fere o princípio da isonomia e priva os licitantes que se encontram em situação de regularidade trabalhista de participarem da licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

VIII) DA DEFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA

97. Constata-se que o Termo de Referência juntado às fls. 176/177 dos autos está incompleto, deixando de abordar inúmeros elementos obrigatórios.

98. O Termo de Referência é instrumento imprescindível a todo e qualquer pregão, devendo conter os elementos necessários e suficientes: à avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado; à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária; ao julgamento e classificação das propostas; à definição dos métodos de execução do serviço; e à definição do prazo de execução do contrato, dentre outros elementos, nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto Federal n. 3.555/2000.

99. A Corte de Contas da União, em obra reconhecida acerca do assunto⁵, assim deixou registrado:

Termo de referência

Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato.

Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico.

Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.

Deve conter, dentre outros, os seguintes elementos:

- descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara;
- critérios de aceitação do objeto;
- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- deveres do contratado e do contratante;
- prazo de garantia, quando for o caso;
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- sanções por inadimplemento.

100. Frise-se que não basta tais informações estarem dispersas nos autos do procedimento licitatório. Sua reunião em um único instrumento e disponibilização como anexo ao edital é necessária para que todos os licitantes interessados possam formular suas propostas sem falhas, omissões ou

⁵ Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília. 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

surpresas, bem como para que estas possam ser objetivamente avaliadas e julgadas pela Administração.

101. Logo, mostra-se irregular o Termo de Referência anexo ao edital, uma vez que nele não constam todas as informações necessárias para a perfeita caracterização de tal documento.

IX) DA DIVERGÊNCIA QUANTO À PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

102. O item 13.1 do edital (fls. 174) assim dispõe:

13.1 O Contrato oriundo da presente licitação terá vigência a partir de sua assinatura até o prazo de 12 (doze) meses improrrogáveis, de acordo com o Decreto nº 7.892/2013.

103. Já a cláusula terceira da minuta contratual anexa ao edital (fls. 183) dispõe o seguinte:

O presente Contrato terá vigência por 12 (doze) meses podendo ser prorrogado nas hipóteses do art. 57 da Lei 8.666/93.

104. Verifica-se haver contradição entre o disposto no edital e na minuta contratual quanto à possibilidade de prorrogação do contrato.

105. Diante desta contradição, há que prevalecer a vedação da prorrogação contratual imposta pelo instrumento convocatório.

106. Sobre o tema, vejamos a lição de Marçal Justen Filho:

A renovação do contrato, na hipótese do inc. II, depende de explícita autorização no ato convocatório. Omissa essa, não poderá promover-se a renovação. Essa asserção deriva do princípio da segurança. Não é possível que se instaure a licitação sem explícita previsão acerca do tema. Os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.⁶

107. Diante do exposto, devem os responsáveis ser intimados para alterar a minuta contratual anexa ao edital e, caso já tenham celebrado a contratação decorrente do certame ora examinado, absterem-se de prorrogar a vigência inicial do contrato.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 836.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DOS REQUERIMENTOS

108. Em face de todo o exposto, **REQUER** o Ministério Público de Contas:

- a) **o aditamento do objeto da presente denúncia**, nos termos acima expostos;
- b) **a citação dos responsáveis** para, querendo, apresentarem defesa em face de todas as irregularidades apontadas pela denunciante e por este Órgão Ministerial na fundamentação acima;
- c) a intimação dos responsáveis para apresentarem cópia integral do processo licitatório a partir da abertura da sessão pública do pregão e, conseqüentemente, informarem quantos licitantes apresentaram propostas e qual foi aquela declarada vencedora.
- d) após transcorrido o prazo de defesa e efetuado o reexame pela Unidade Técnica, sejam os autos remetidos a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva;
- e) alternativamente, seja este órgão ministerial intimado de decisão que eventualmente indefira, no todo ou em parte, os requerimentos acima formulados.

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2015.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas